THE FUTURE
OF THE PUBLIC SERVICE PENSION ARRANGEMENTS

A REPORT TO THE PRESIDENT OF THE TREASURY BOARD FROM THE ADVISORY COMMITTEE ON THE *PUBLIC SERVICE SUPERANNUATION ACT*

December 1996

REPORT TO THE PRESIDENT

INTRODUCTION

Since November of 1992, your Advisory Committee on the *Public Service Superannuation Act* has been working to set out the broad principles that the Committee believes should govern the public service pension arrangements in the future. Although some of the membership on the Committee has changed over this period, the Committee's desire to see the underlying principle of reform implemented has remained constant.

The Committee members are among the most knowledgeable individuals in the field of federal public service pension reform and are confident that their recommendations are consistent with their knowledge of existing situations in other public sector jurisdictions. Over the last four years, Committee Members have conducted intensive study into the many complex issues surrounding future pension arrangements in the public service. They have examined other jurisdictions in detail, and have received advice from a variety of public and private experts in the pension field. Committee Members have also met with senior officials of the department of Finance to discuss the fiscal situation of the government, and they understand its importance to the government.

What follows is a final report presented by the Committee with a degree of urgency surrounding the timing of implementation. It is a thoughtful, comprehensive report containing previously agreed to recommendations from the Committee's January, 1995 report. It is as well, a final position from the Committee on those recommendations from the 1995 report about which you raised questions. The Committee feels it is a balanced report in which the employer and plan members' concerns have been addressed in a manner satisfactory to both sides. The Committee is unanimously of the view that its work on the fundamental review of pensions and the development of recommendations is now completed and that the next stages are to be completed in other forums. As the report discusses, the Committee believes that the critical next step in the reform process is the working out of a pension deal, and it is now time for the parties to sit down and arrive at a basic understanding of the power and risk sharing for the future.

The Committee feels very strongly that a rare opportunity now exists to set the wheels of pension reform in motion and to design a proposal for the phased introduction of a pension management board allowing a transitional period for members to be appointed and educated before assuming their full responsibilities. It is timely for the government to take the first steps to move the responsibility for public service pensions to an independent and ultimately self funding organization The public service is returning to collective bargaining. The communication of pension reform could be viewed as a gain for employees while at the same time limiting the exposure of the employer and by extension, taxpayers. As well as it being timely for the government, there appears to be a willingness on all sides to find a resolution to the problems of the PSSA/Canada Pension Plan integration; it is a moment not to be missed.

OLD PLAN/NEW PLAN

The Committee is not only aware of but understands the need to take into account the government's fiscal situation when contemplating decisions of the magnitude proposed. You had indicated that it would not be possible to make any capital market investment before 1999 and that it was likely that only future contributions could be invested. It was with this in mind, that the Committee considered in depth the possibility of an old plan/new plan arrangement. Under such an arrangement and except as set out below, benefits for future service would not accrue under the PSSA (the "old plan") at a given date in the future, and the "new plan" with the changes in funding and financing would be instituted on that date. It can be assumed that, at least at the outset, the terms of the new pension plan would be essentially identical to the terms of the PSSA, and so there would be no change in the benefits payable to plan members. However, market investment and new risk sharing arrangements would begin with the start date of the new plan and would be related to all service under the new plan.

The Committee agreed that the feasibility of such an approach would be subject to a deal being reached on all other issues and contingent on the following specific conditions:

- that benefits payable in respect of service under the old plan could not be reduced;

- that salary increases awarded after the date of change would be used to calculate benefits in respect of the old plan service;

- that service under the new plan would be recognized for purposes of meeting benefit eligibility thresholds under the old plan, and vice versa;

- that plan members would not be permitted to transfer to the new plan, any benefits accrued under the old plan; and

- that the government would carry the financial risk for benefits relating to service under the old plan.

The Committee also feels that in an arrangement where many employees would have both old plan and new plan service, the pension management board should have at least an advisory responsibility with respect to the old plan, and the pension deal referred to below would set out the arrangements with respect to a single administration of the two plans.

PENSION DEAL

Many of the recommendations that follow are predicated upon a pension deal which the Committee recommends be arrived at in a special negotiation process involving the interested parties and which process should be embarked upon immediately. The Committee has no recommendation as to what form this process should take, but observes that the choice of the individual representatives must take into account the number of "employers", unions and other interested parties involved.

The deal would be agreed upon in advance of the inauguration of a joint pension management board and would be formalized in the legislation establishing the new pension arrangements. The Committee identified a number of issues which can only be resolved during the deal making process and are therefore issues on which it has no final recommendation. It also noted that decisions on individual issues are necessarily inter-related by reason of the give and take of the process. The following items are identified for inclusion in the deal:

(a) Contribution Ratios

A 60/40 employer/employee cost sharing formula has been the average apportionment over many years and has been and will continue to be taken into account as a factor in total compensation. Even at 60/40 cost sharing, an increase in employee contribution rates can be expected. Any increase in the employee contribution rate will be closely scrutinized by the plan members and a solid rationale would have to developed for all elements which prompt an increase. There are obvious reasons for minimizing the increase in employee rates when new arrangements are being instituted. Moreover developing an acceptable rationale for change in the apportionment of costs may be difficult.

The Committee feels strongly that a current service cost sharing ratio for the future that recognizes the 60/40 experience over the past four decades is appropriate even with 50/50 power sharing. The exact apportionment would be further discussed during the special negotiations. While the Committee recognizes that the recommended cost-sharing ratio is not parallel with its recommendations on 50/50 power sharing, it notes that any change to the cost sharing arrangement would signal other changes in the total compensation package.

The Committee agrees that any emerging deficits and gains or any plan improvements made after the new arrangements are instituted would be shared 50/50. The Committee is well aware that this recommendation would recognize a formalised commitment by employees to an increase in their contributions in the event of an increase in the costs of the pension plan. As indicated in the 1995 Report, the Committee also recommends that there be flexibility for either party to provide special elements of the pension plan with a different cost-sharing arrangement.

(b) Surplus

With an old plan/new plan approach, there are in effect two issues with regard to surplus, i.e., the surplus which exists or will develop in respect of old plan service and the surplus which could arise in respect of new plan service. With respect to surplus relating to new service, the Committee's view is that the allocation of surplus should be in accordance with recommendations of the pension management board. However, the resolution of the surplus issue with respect to old plan service is rather more complicated because it will be an after-the-fact situation. The Committee also feels that the special negotiations on the issue must recognize the interests of the pensioners.

What must be determined is the apportionment of the present surplus at the date of the change from old plan to new plan. For example, the amount of the present surplus that should go to the new plan to reduce the impact of any contribution increases as a result of new arrangements and CPP contribution increases or CPP benefit changes, as well as whether any of the existing surplus is to be used for pensioners, are questions to be dealt with in the special negotiations on the pension deal. In both cases the resolution will involve establishing an acceptable basis for determining the claims of all the parties and the manner of allocation of the surplus.

(c) Integration with CPP

The Committee notes that, without a change in the current plan, government costs will increase substantially over the long term partly because of increases in the Canada Pension Plan employee contribution rates. It feels that new arrangements could be developed during the special negotiations for a pension deal which could include sharing by employees of the increased CPP costs. The Committee noted this as an impetus for moving sooner rather than later on its recommendations.

(d) Limitations

The Committee accepts and agrees that the foundation legislation for new pension arrangements must contain limitations on the powers of the pension management board. What these should be will be dictated by the results of the special negotiations on the pension deal, but the Committee foresees limitations on the board on matters such as changes in the contributions, investment activities, impasse resolution and parameters for setting or changing plan terms. (See Annex A)

PLAN GOVERNANCE
Pension Management Board

(a) Mandate

As detailed below, the Committee recommends that the public service pension arrangements be jointly managed by a pension management board made up of employer representatives, plan member representatives nominated by the bargaining agents and retired plan member

representatives. The Committee has given careful consideration to its recommendation that the mandate of the joint pension management board extend to funding and financing arrangements, investment of pension fund, setting of plan terms and day to day administration of the plan. The Committee is conscious of concerns expressed about a fully-mandated board and the perceived advantages of a board with a mandate limited to investment of the fund assets and the administration of the plan. The Committee understands that these views about a fully empowered board originate from concerns that such a board might have difficulty arriving at decisions on surplus/deficit sharing and the setting of plan terms because of differing views.

The Committee notes however that the arena in which the federal public service pension plan operates is like no other. There are a number of employers (TB, separate employers and totally independent Crown corporations), a large number of bargaining agents with diverse structures and occupational concerns, and a significantly large number of non-unionized plan members. The Committee notes too that the items outside a limited mandate board would still have to be dealt with and that plan members would certainly press for involvement in decisions affecting changes in benefit levels or increases in employee contributions. (These kinds of changes are obviously on the near horizon given the cost impact of the present CPP integration formula even without taking into account the changes which will inevitably result from the current consultations on the CPP.) Accordingly some kind of joint mechanism would have to be developed to deal with all the governance issues, and the idea of setting up two different mechanisms would necessarily involve what the Committee would view as an unacceptable delay in implementing any form of joint management and would arguably be counterproductive in the result. The Committee also recognizes that the government has ultimate authority since it alone can resort to the legislative route to alter or annul any pension deal or governance arrangement.

The Committee in its turn has concerns about the sources of disquiet about the quality of the decisions of a fully-mandated board and its accountability. To begin, it has not recommended any limitations on who the parties can nominate as board members. It is not reasonable to believe that any of the employers, bargaining agents or pensioner organizations would appoint representatives without, at the least, a significant interest if not an expertise in pensions. (As discussed below, the Committee also believes that it is imperative that Board members be fully trained before assuming their duties.) It is also not reasonable to believe that the employee side representatives to a board operating in a cost-sharing environment would not be as concerned as the employer representatives in taking balanced decisions. In addition to these common sense conclusions, the Committee's recommendations on the decision-making process as set out below, in particular the double majority system, ensure at least a balance of employer and employee interests. The Committee also noted its expectation that the authority for establishing a pension management board would also include the authority to hire experts, and fully expects that the board would be hiring investment experts. As discussed below, the Committee also recommends that there be authority to set up committees, and these committees could include persons other than members (i.e., outside experts).

From a more formal perspective, the pension management board members would be subject to the fiduciary responsibilities set out in the *Pension Benefits Standards Act, 1985* and the *Income Tax Act*, as well as all the common law responsibilities applying to any trustee. It would also be

important for any member of the pension plan who might be named to represent the employer to be subject to conflict of interest guidelines. This would avoid any perception of "insider information" which might be used to influence investment decisions. As well as these observations, the Committee has, in its consideration of the elements of the pension deal, conceded that it may be desirable to place appropriate statutory limitations on the powers of the pension management board, and these limitations could extend to constraints on the ability to alter the contribution rates.

(b) Make-up of the Board

The Committee recommends that the board be composed of six employer representatives, six plan member representatives nominated by the bargaining agents, one retired plan member representative and a non-voting Chairperson.

The Committee recommends that there should be no requirements or restrictions for appointment as Chair of the board and that the Chair should not have a vote. If a board member were to be appointed as Chair, that member would be replaced (i.e., the Chair would always be the 14th person on the management board). The Committee recommends that the Advisory Committee on the *Public Service Superannuation Act* serve as a selection committee for the first Chair, who would be appointed by Governor in Council, and any future Chairs would be both selected and appointed by the pension management board.

The Committee recommends that the first appointment as Chair should be for a term of three years. Subsequent appointments should be for a term of five years and the pension management board should decide the number of terms allowed. The Committee also recommends that where an acting Chair is required, he or she should be appointed from among the board members.

The Committee considered the question of representation of retired plan members. With support from its own pensioner representative, the Committee concluded that one pensioner representative, with the authority to name an alternate would be sufficient provided the other recommendations on the composition of the board are accepted.

The Committee also feels quite strongly that the board would need authority to engage the services of experts to provide advice and guidance on board decisions, particularly in matters such as investment. It also feels that experts would be required to actually manage and carry out investment activities. The Committee further recommends that the board should be empowered to create committees with non-board membership to ensure participation by expert advisers. Such committees would report to the board which would take final decisions.

(c) Appointment of Members

The employers, employee and pensioner organizations should all have the freedom to appoint to and remove their own representatives from the Board. It is understood that, given the nature of the responsibilities, each side would select knowledgeable, competent individuals. This recommendation reflects the Committee's conclusion that it would not be appropriate for one

party to have control over the appointment of the representatives of another party. The Committee also noted that the Order in Council appointment process is often a very lengthy one, and that would be a significant disadvantage to the effective carrying out of the responsibilities of the pension management board.

(d) Terms of Office

The Committee recommends that the terms of board members should be staggered in order to avoid a complete turnover of members at one time, and proposes a schedule as set out in annex B. The Committee also recommends that if either a Chair or a member ceases to be the Chair or a member before the end of the relevant term, including the initial term, the replacement should be made in accordance with the management board's appointment rules.

(e) Remuneration

The Committee recommends that the board have the authority to decide, where appropriate, to compensate representatives for time spent in preparation for and attendance at a meeting, actual and reasonable expenses incurred in attending meetings and carrying out board-related duties. The Committee recommends that the Chair's remuneration should be decided by the board and be paid from the fund.

(f) Decision-Making

The Committee recommends that the normal rule should be a simple majority vote with at least one affirmative vote from both the employee and the employer sides. Although the majority of decisions would be arrived at by concensus, it is conceivable that there might be occasions when an issue is of sufficient importance that neither side can risk the possibility of an adverse decision. In this kind of a situation, the Committee feels there should be a safety mechanism in the form of a double majority vote to be held at the request of any member. In the case of a double majority vote, adoption of the motion would require majority support from both the employee and the employer representatives present.

(g) Impasse Resolution

The Committee considered very carefully the question of allowing for a third-party resolution process. Members felt that given the fiduciary responsibilities of members of a pension management board, they would be anxious as well as obliged to reach independent solutions to problems . Moreover, experience gleaned from other jurisdictions has shown that such processes are rarely, if ever, used. Nonetheless, the Committee is of the view that provision for the process needs to be made. The safeguards against improper or frivolous use of this process would involve the legislation setting out the new arrangements providing limitations on the issues which could be so decided and also providing for a discouragingly complex procedure.

(h) Minimum Accountability Measures

The Committee recommends a statutory requirement that the board should meet at least quarterly, and more frequently at the board's discretion. It also recommends that the board be required to report annually to plan participants, to retired plan members and to Parliament through the responsible Minister.

(i) Transitional Support

The Committee recommends that support should be provided to the management board by the Treasury Board Secretariat until such time as the board is fully operational with its own supporting organization.

TERMS OF THE PENSION PLAN

With the mandate recommended by the Committee for the pension management board, the board would be responsible for setting the plan details, and this means of course that the plan would no longer be contained in legislation but rather set out in a plan document as determined by the management board. Under the new plan/old plan scenario, the Committee foresees the new plan at its inception being basically a replica of what is now in the *Public Service Superannuation Act*.

The Committee recommends that the plan as established by the Board would be subject to the requirements of the *Income Tax Act* for registered pension plans and accepts the recommendation of the Minister that the plan be subject to the minimum standards set out in the *Pension Benefits Standards Act, 1985*. The Committee also recommends that the implementing legislation stipulate that the new plan be established on a basis that would provide for full inflation protection. In other words, when the management board establishes overall pension policy and the details of the plan, it would have to ensure that the plan continues to be funded in such a way as to provide full indexing.

ADMINISTRATION OF THE PENSION PLAN

The Committee recommended that the present arrangements with respect to plan administration should continue and that the relationship between the management board and Public Works Government Services Canada (PWGSC) should take the form of a memorandum of understanding based on the TBS-PWGSC relationship.

The Committee also accepts the recommendation of the Minister that the costs of administering the plan should be paid from the pension fund. It emphasizes however that there should be an initial agreement on what constitutes administrative costs. The Committee recommends that, even in an old plan/new plan approach, there be a single pension administration with agreement at the outset on appropriate cost adjustments.

IMPLEMENTATION RECOMMENDATIONS

The Committee agrees that a commitment is needed from the government before the next election and that a phased implementation strategy be adopted It has concluded that "pension deal" discussions should begin immediately between the principals, allowing legislation to be announced and enacted in this government's mandate. The legislation would include the scope of the board's mandate, the delegation of power to committees, and monitoring and compliance. The Committee further recommends that the government move forward with legislation in order to allow a transitional period for members to be appointed and trained before assuming their responsibilities and to permit the establishment of an operational board.

PARAMETERS FOR A FULLY MANDATED PENSION MANAGEMENT BOARD

1. Board Makeup and Procedures

- the number of members and their affiliation (employee,employer,pensioner);
- the process for nominating members;
- the process to be followed for the initial appointments;
- the duties and powers of the board;
- the necessary authorities for hiring staff etc;
- the authority to establish subcommittees, including investment;
- the method for resolving impasses;
- the quorum provision for double majority vote;
- the authority for the board to establish by-laws for its modus operandi;
- the quarterly meetings and annual reporting to plan participants, retired
- plan members and to Parliament; and
- authority to pay representative's appropriate expenses.

2. Pension Deal

- the allocation of existing and emerging surplus;
- the rules for determining the employee/employer contribution ratio;
- the limitations on contribution increases;
- the old plan/new plan agreements;
- the membership of the plan;
- the requirement to provide for full inflation protection;
- the rules for amending the plan;
- the transitional arrangements; (The Committee recommends the
- continuation of the existing pension plan, as a transitional measure); and
- the administrative services (PWGSC) of the plan

3. Plan subject to the ITA and PBSA

- the requirement to administer plan in accordance with the two statutes;
- the surplus and deficit distribution;
- the plan terms subject to minimum standards (PBSA) and limitations (ITA);
- the directions on actuarial assumptions; and
- filing and reporting requirements.

r (legislation) the *Canadian Human Rights Act* (plan) and other applicable parameters.

5. Annual Audit of Board's Operations

   - the adequacy of the administration of the plan; and
   - the accuracy and timeliness of payments in and out of the Account.

6. Fiduciary responsibilities of the board

   - mandatory training of board members; and
   - common law responsibility of committees.

   Standards of conduct

   - reasonable person handling other people's money;
   - act exclusively for benefit of trust and beneficiaries;
   - actively and completely carry out duties; and
   - act impartially among beneficiaries.

   Prudent Person

   - identify and analyze reasonable alternatives;
   - document decisions;
   - delegate where appropriate;
   - seek expert advice; and
   - monitor self and all agents.

Plan member representatives - 6

2 appointed for a period of 1 year
2 appointed for a period of 2 years
2 appointed for a period of 3 years

Retired plan member representative - 1

1 appointed for a period of 2 years

Employer representatives - 6

2 appointed for a period of 1 year
2 appointed for a period of 2 years
2 appointed for a period of 3 years

Subsequent appointments

All representatives appointed for a period of 3 years. There would be no limit on the number of terms. You did not seek further information on this topic.

RAPPORT PRÉSENTÉ AU PRÉSIDENT DU CONSEIL DU TRÉSOR PAR LE COMITÉ CONSULTATIF DE LA *LOI SUR LA PENSION DE LA FONCTION PUBLIQUE*

Décembre 1996

RAPPORT AU PRÉSIDENT

INTRODUCTION

Depuis novembre 1992, votre Comité consultatif de la *Loi sur la pension de la fonction publique* s'emploie à énoncer les principes généraux qui, à son avis, devraient régir à l'avenir les mécanismes de pension de la fonction publique. Bien que sa composition ait quelque peu changé pendant cette période, le Comité n'a jamais remis en question le principe fondamental de la réforme des pensions dans la fonction publique.

Le Comité est composé de quelques-uns des plus grands spécialistes de la réforme des pensions de la fonction publique, et ces derniers sont persuadés que leurs recommandations reflètent leur connaissance de la situation dans les autres administrations publiques. Au cours des quatre dernières années, les membres du Comité se sont penchés sur de nombreuses questions complexes se rattachant aux futurs mécanismes de pension dans la fonction publique. Ils ont examiné en détail les mécanismes en vigueur dans les autres sphères de compétence et consulté divers experts en la matière dans les secteurs tant public que privé. Les membres du Comité ont également rencontré les hauts fonctionnaires du ministère des Finances pour discuter de la situation financière du gouvernement, ce qui leur a permis de saisir toute l'importance que revêt l'aspect financier pour le gouvernement.

Le Comité vous présente donc son rapport final, lequel témoigne de la nécessité de procéder sans tarder à la mise en oeuvre des réformes proposées. Il s'agit d'un rapport sérieux et exhaustif qui renferme les recommandations que le Comité avait convenu d'inclure dans son rapport de janvier 1995. Il représente également la position définitive du Comité sur les recommandations de ce rapport au sujet desquelles vous avez soulevé des questions. Le Comité estime qu'il s'agit d'un rapport équilibré qui tient compte des préoccupations de l'employeur aussi bien que celles des participants au régime et propose des solutions susceptibles de satisfaire les deux parties. Tous les membres sont d'avis qu'ils ont maintenant terminé leur examen approfondi des pensions et la formulation de leurs recommandations et que les prochaines étapes ne sont plus de leur ressort. Comme il est mentionné plus loin dans le rapport, le Comité considère que la prochaine étape critique du processus de réforme sera la négociation d'un accord en matière de pension et qu'il est maintenant temps pour les parties de chercher à s'entendre sur la façon de partager les risques et les pouvoirs à l'avenir.

Le Comité est fermement convaincu qu'on ne saurait trouver moment plus propice pour mettre en branle la réforme des pensions et planifier la création d'un conseil de gestion de la pension dont l'établissement se ferait de façon progressive afin que les parties puissent disposer d'une période de transition pour y nommer des membres et les former avant qu'ils n'exercent leurs responsabilités. Il est opportun que le gouvernement fasse les premières démarches en vue de transférer la responsabilité des pensions de la fonction publique à un organisme indépendant qui pourrait un jour s'autofinancer. La fonction publique s'apprête à reprendre la négociation collective. L'annonce de la réforme des pensions pourrait être perçue comme un gain pour les

employés tout en limitant l'implication financière de l'employeur et, par extension, celle des contribuables. En outre, si le Comité juge que le moment est particulièrement propice, c'est parce qu'il semble exister une volonté de la part de toutes les parties de trouver une solution au problème de l'intégration de la LPFP et du Régime de pensions du Canada. Il ne faudrait donc pas rater cette occasion.

ANCIEN RÉGIME ET NOUVEAU RÉGIME

Le Comité comprend très bien que des décisions d'une telle importance ne peuvent être envisagées sans tenir compte de la situation financière du gouvernement. Vous avez indiqué qu'il ne serait pas possible d'effectuer des placements sur les marchés financiers avant 1999 et qu'on ne pourrait alors probablement placer que les cotisations futures. Le Comité en a tenu compte lorsqu'il a examiné la possibilité d'établir un nouveau mécanisme comprenant l'ancien régime et un nouveau régime. Conformément à un tel mécanisme, et sous réserve des conditions énoncées ci-après, les prestations afférentes aux services futurs cesseraient d'être acquises en vertu de la LPFP «l'ancien régime» à compter de la date d'entrée en vigueur du «nouveau régime» et des nouvelles méthodes de financement et de capitalisation. On peut supposer que les modalités du nouveau régime de retraite seraient pour ainsi dire identiques à celles du régime visé par la LPFP, du moins au début, et qu'il n'y aurait donc aucun changement en ce qui a trait aux prestations versées aux participants au régime. Toutefois, on commencerait à effectuer des placements sur les marchés et à appliquer la nouvelle formule de partage des risques dès l'entrée en vigueur du nouveau régime, et ce pour tous les services reconnus par le nouveau régime.

Le Comité admet que cette approche n'est faisable que si les parties parviennent à s'entendre sur toutes les autres questions et que les conditions suivantes sont respectées :

- les prestations afférentes aux services reconnus par l'ancien régime ne pourront être réduites;

- les augmentations de salaire accordées après l'entrée en vigueur du nouveau régime serviront à calculer les prestations afférentes aux services reconnus par l'ancien régime;

- on tiendra compte des services reconnus par le nouveau régime pour déterminer l'admissibilité aux prestations de l'ancien régime, et vice versa;

- les participants n'auront pas le droit de transférer au nouveau régime les prestations qu'ils ont accumulées dans l'ancien régime;

- le gouvernement assumera le risque financier associé aux prestations afférentes aux services reconnus par l'ancien régime.

Le Comité est également d'avis que si de nombreux employés se retrouvent avec des services validables qui sont reconnus par deux régimes distincts, l'ancien et le nouveau, le conseil de gestion de la pension devrait au moins jouer un rôle de conseiller à l'égard de l'ancien régime, et l'accord en matière de pension permettrait d'établir les modalités d'un système d'administration unique pour les deux régimes.

ACCORD EN MATIÈRE DE PENSION

Bon nombre des recommandations présentées ci-après ne peuvent être mises en oeuvre que si l'on amorce immédiatement un processus de négociation spécial afin d'amener les parties intéressées à conclure un accord en matière de pension. Le Comité n'a aucune recommandation à faire en ce qui a trait à la forme que pourrait prendre ce processus, mais il croit que les représentants devraient être choisis en fonction du nombre d'«employeurs», de syndicats et d'autres parties concernés.

L'accord serait conclu avant l'inauguration d'un Comité mixte de gestion de la pension et serait reconnu officiellement dans la loi établissant les nouveaux mécanismes de pension. Le Comité a relevé un certain nombre de questions au sujet desquelles il ne peut formuler de recommandations définitives parce que celles-ci ne peuvent être réglées que dans le cadre du processus de négociation susmentionné. Il a également noté que les décisions se rattachant à ces questions sont nécessairement interreliées puisque des concessions mutuelles devront être faites de part et d'autre. Voici les questions qui devront faire l'objet de négociations et être incluses dans l'accord :

(a) Ratios de cotisation

La répartition des coûts entre l'employeur et les employés se fait depuis de nombreuses années selon le ratio 60-40, et ce ratio a été et continuera d'être pris en compte dans la rémunération totale. Même avec un ratio 60-40, on peut s'attendre à une augmentation des taux de cotisation des employés. Quelle que soit cette augmentation, elle sera certainement examinée de près par les participants au régime, et il faudra donc trouver de solides arguments pour la justifier. De toute évidence, il est préférable de limiter le plus possible l'augmentation des taux de cotisation des employés quand on cherche à instaurer de nouveaux mécanismes. En outre, il pourrait être difficile de justifier auprès des participants une nouvelle formule de répartition des coûts.

Le Comité est tout à fait persuadé qu'il faudrait à l'avenir adopter un ratio de partage des coûts des services courants qui tienne compte de la formule 60-40 utilisée au cours des quatre dernières décennies même si les pouvoirs sont partagés à parts égales. La répartition exacte serait déterminée pendant les négociations spéciales. Même si le Comité reconnaît que le ratio de partage des coûts qu'il recommande n'est pas en accord avec le partage égal des pouvoirs qu'il recommande également, il constate que la formule de partage des coûts ne peut être modifiée sans entraîner d'autres changements au chapitre de la rémunération totale.

Le Comité convient que les déficits et gains enregistrés après la mise en oeuvre des nouveaux mécanismes et le coût des améliorations apportées au régime devront être partagés à parts égales. En outre, le Comité sait très bien que cette recommandation suppose un engagement officiel de la

part des employés d'accepter que leurs cotisations soient majorées advenant une augmentation des coûts du régime de retraite. Comme il l'a indiqué dans le rapport de 1995, le Comité recommande également d'accorder à l'une et l'autre des parties la latitude voulue pour appliquer une formule de partage des coûts différente à certains éléments spéciaux du régime de retraite.

(b) Surplus

Si on adopte la formule du double régime de retraite (ancien et nouveau), il faudra examiner la question du surplus sous deux angles, c.-à-d. le surplus actuel ou futur à l'égard des services reconnus par l'ancien régime et le surplus qui pourrait survenir relativement aux services du nouveau régime. Pour ce qui est du surplus relatif aux nouveaux services, le Comité est d'avis qu'il devrait être utilisé conformément aux recommandations du conseil de gestion de la pension. Dans le cas du surplus à l'égard des services reconnus par l'ancien régime, la question est plus compliquée puisque le surplus survient après coup. Le Comité estime en outre que les négociations spéciales portant sur cette question devront tenir compte des intérêts des retraités.

Il importera de déterminer comment le surplus actuel sera réparti à la date où l'on passera de l'ancien régime au nouveau régime. Par exemple, dans le cadre des négociations spéciales, il faudra chercher à établir la proportion du surplus actuel qui devrait aller au nouveau régime pour réduire l'impact des augmentations de cotisation que pourraient entraîner les nouveaux mécanismes de même que l'impact de la hausse des cotisations au RPC ou des modifications apportées aux prestations du RPC, et à déterminer si une partie du surplus actuel pourrait être utilisée pour les pensionnés. Dans les deux cas, le règlement de cette question nécessitera l'établissement de critères de base sur lesquels on pourra se fonder pour définir les revendications de toutes les parties et la façon d' affecter le surplus.

(c) Intégration au RPC

Le Comité constate que, si le régime actuel demeure inchangé, le gouvernement devra supporter à la longue des coûts considérablement plus élevés, en raison notamment de la majoration des taux de cotisation des employés dans le cadre du Régime de pensions du Canada. À son avis, il serait possible d'élaborer, pendant les négociations spéciales, de nouveaux mécanismes prévoyant le partage des coûts accrus du RPC par les employés. C'est d'ailleurs pour cette raison que le gouvernement devrait donner suite sans tarder aux recommandations du Comité.

(d) Limites

Le Comité convient que la loi établissant les nouveaux mécanismes de pension devra renfermer certaines limites en ce qui a trait aux pouvoirs du conseil de gestion de la pension. Ces limites dépendront des résultats des négociations spéciales concernant l'accord en matière de pension, mais le Comité entrevoit la possibilité d'imposer au conseil des limites en ce qui a trait, par exemple, à la modification des cotisations, aux activités de placement, à la méthode utilisée pour résoudre les impasses et aux paramètres utilisés pour établir les modalités du régime ou les modifier. (Voir l'annexe A)

GESTION DU RÉGIME
Conseil de gestion de la pension

(a) Mandat

Comme il est précisé ci-dessous, le Comité recommande que les mécanismes de pension de la fonction publique soient gérés conjointement par un conseil de gestion de la pension composé de représentants de l'employeur, de représentants des participants qui seraient nommés par les agents négociateurs et de représentants des participants retraités. Par ailleurs, le Comité a beaucoup réfléchi avant de recommander que le conseil mixte de gestion de la pension soit responsable des mécanismes de financement et de capitalisation, du placement des fonds de pension, des modalités du régime et de l'administration courante du régime. Il est conscient des préoccupations que suscite un conseil fondé de pleins pouvoirs et des avantages que semble présenter à première vue un conseil dont le mandat se limiterait au placement des fonds de pension et à l'administration du régime. Le Comité sait que si l'on s'oppose à un conseil ayant pleins pouvoirs, c'est parce que l'on craint qu'un tel conseil ait de la difficulté à s'entendre sur la formule de partage du surplus et du déficit à employer et sur les modalités du régime à cause des opinions divergentes des parties concernées.

Le Comité note cependant que le milieu dans lequel évolue le régime de retraite de la fonction publique fédérale est unique en son genre. Il est caractérisé par la présence de plusieurs employeurs (CT, employeurs distincts et sociétés d'État complètement autonomes), d'un grand nombre d'agents négociateurs ayant des structures et des intérêts professionnels variés et d'un nombre considérable de participants non syndiqués. Le Comité constate également que, si l'on choisit de confier un mandat restreint au conseil, il faudra régler d'une façon ou d'une autre les questions qui déborderont ce mandat et que les participants au régime exigeront certainement de prendre part à la prise des décisions qui influeront sur les niveaux de prestations ou les taux de cotisation des employés. (De toute évidence, des modifications s'avéreront bientôt nécessaires étant donné l'incidence que la formule actuelle d'intégration au RPC aura sur les coûts, et ce même si on ne tient pas compte des changements qui devront nécessairement être apportés à la suite des consultations qui se tiennent actuellement à propos du RPC.) Il faudra donc recourir à un mécanisme conjoint quelconque pour régler toutes les questions ayant trait à la gestion du régime, car l'établissement de deux mécanismes distincts entraînerait nécessairement un retard inacceptable dans la mise sur pied d'un conseil mixte et irait à l'encontre du but recherché. Le Comité reconnaît également que la décision finale appartient au gouvernement puisqu'il est le seul à pouvoir prendre des mesures législatives pour modifier ou annuler un accord en matière de pension ou à un mécanisme de gestion.

Le Comité a de la difficulté à comprendre que l'on puisse douter de la capacité d'un conseil fondé de pleins pouvoirs de prendre des décisions éclairées et d'agir de façon responsable. D'abord, il n'a pas recommandé que l'on impose des limites en ce qui a trait aux personnes que les parties peuvent nommer au conseil. Il n'est pas raisonnable de penser que les employeurs, les agents négociateurs ou les associations de retraités nommeraient des représentants qui ne sont pas experts en la matière ou, du moins, ne montrent pas un grand intérêt pour les pensions. (Comme

on le mentionne d'ailleurs plus loin, le Comité estime que les membres du conseil devront absolument être formés avant de commencer à exercer leurs fonctions.) Il n'est pas raisonnable non plus de croire que les représentants des employés attacheront moins d'importance à la prise de décisions éclairées que les représentants de l'employeur, puisque les coûts du régime doivent être partagés par les deux parties. Outre ces conclusions de sens commun, le Comité estime que les recommandations qu'il expose ci-après au sujet du processus décisionnel, en particulier celles qui concernent la double majorité, permettront d'assurer au moins un certain équilibre entre les intérêts de l'employeur et ceux des employés. Le Comité a également fait remarquer qu'il s'attend à ce que l'autorisation d'établir un conseil de gestion de la pension comprenne également l'autorisation d'embaucher des experts, et à ce que le conseil embauche des experts en placements. Comme vous pourrez le voir plus loin, le Comité recommande également que le conseil ait le pouvoir de constituer des comités auxquels pourraient siéger, au besoin, des personnes qui ne sont pas membres du conseil (c.-à-d. des experts de l'extérieur).

Concrètement, les membres du conseil de gestion de la pension seraient tenus d'assumer les responsabilités fiduciaires énoncées dans la *Loi de 1985 sur les normes de prestations de pension (LNPP)* et dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*, ainsi que toutes les obligations imposées aux fiduciaires par la common law. Il faudrait également, advenant qu'un participant soit désigné pour représenter l'employeur, que celui-ci soit assujetti aux lignes directrices sur les conflits d'intérêt, afin que personne ne puisse prétendre qu'on s'est servi de «renseignements d'initiés» pour influencer les décisions prises en matière de placement. En outre, lorsqu'il a examiné les divers éléments devant être inclus dans l'accord en matière de pension, le Comité a reconnu qu'il y aurait peut-être lieu de prévoir dans la loi certaines limites quant aux pouvoirs du conseil de gestion de la pension, notamment en ce qui a trait à la capacité du conseil de modifier les taux de cotisation.

(b) Composition du conseil

Le Comité recommande que le conseil soit composé de six représentants de l'employeur, de six représentants des participants qui seraient nommés par les agents négociateurs, d'un représentant des participants retraités et d'un président non votant.

Le Comité recommande qu'aucune exigence ni restriction ne soit établie en ce qui a trait à la nomination du président du conseil et que le président n'ait pas le droit de voter. Si l'un des membres du conseil devait être nommé président, celui-ci serait remplacé automatiquement (c.-à-d. que le président serait toujours le 14^{e} membre du conseil de gestion). Le Comité recommande qu'on lui permette d'agir en qualité de jury de sélection pour le premier président, lequel serait nommé par le gouverneur en conseil, et que les présidents subséquents soient choisis et nommés par le conseil de gestion de la pension.

Le Comité recommande que le premier président soit nommé pour une période de trois ans. Par la suite, le mandat du président devrait être de cinq ans, et le conseil de gestion de la pension devrait déterminer le nombre de mandats permis. Le Comité recommande également, advenant qu'il soit nécessaire de nommer un président par intérim, que celui-ci ou celle-ci soit choisi parmi les membres du conseil.

Le Comité s'est penché sur la question de la représentation des participants retraités. Avec le concours de la personne représentant les pensionnés au sein du Comité, il est arrivé à la conclusion qu'un seul représentant des pensionnés serait suffisant, à condition que celui-ci soit autorisé à nommer un remplaçant, au besoin, et que les autres recommandations concernant la composition du conseil soient acceptées.

De plus, le Comité est tout à fait convaincu que le conseil devra être autorisé à faire appel à des experts pour obtenir les avis et les conseils dont il aura besoin pour prendre des décisions éclairées, notamment en matière de placement. Le conseil aura aussi besoin d'experts pour gérer et effectuer les placements. Le Comité recommande en outre que le conseil soit habilité à constituer des comités qui seraient composés de personnes ne siégeant pas au conseil, afin d'assurer la participation d'experts-conseils. Ces comités présenteraient leurs recommandations au conseil, qui s'en inspirerait pour prendre ses décisions.

(c) Nomination des membres

Les employeurs, les organisations syndicales et les associations de pensionnés devraient tous être libres de nommer leurs propres représentants au conseil et de décider de les en retirer. Étant donné la nature des responsabilités, il est entendu que chaque partie choisirait des personnes compétentes qui connaissent bien le domaine des pensions. Cette recommandation reflète la conclusion à laquelle est parvenu le Comité, à savoir qu'il ne conviendrait pas de soumettre la nomination des représentants d'une partie à l'approbation des autres parties. Le Comité a également noté que le processus de nomination par décret est souvent très lent et que cela pourrait nuire considérablement à l'exercice des fonctions du conseil de gestion de la pension.

(d) Durée du mandat des membres

Le Comité recommande d'étaler les mandats des membres du conseil afin d'éviter qu'on ait à remplacer tous les membres en même temps, selon le calendrier proposé à l'annexe B. Il recommande également que soient appliquées les règles de nomination du conseil de gestion advenant qu'il soit nécessaire de remplacer le président ou l'un des membres avant la fin de leur mandat, même dans le cas d'un premier mandat.

(e) Rémunération

Le Comité recommande que le conseil soit autorisé à décider s'il y a lieu de rémunérer les représentants pour le temps qu'il consacre à la préparation d'une réunion ou à la participation à une réunion et de rembourser les dépenses réelles et raisonnables qu'ils engagent pour assister aux réunions et exercer des fonctions qui sont du ressort du conseil. Il recommande aussi que la rémunération du président soit déterminée par le conseil et prélevée sur la caisse de retraite.

(f) Prise de décisions

Le Comité recommande que le conseil applique la règle suivante en temps normal : un vote à la majorité simple avec au moins un vote affirmatif parmi les représentants des employés ainsi que

parmi les représentants des employeurs. La majorité des décisions seraient prises par consensus, mais il pourrait arriver à l'occasion qu'une question soit suffisamment importante pour que ni l'une ni l'autre des parties ne puissent courir le risque de voir le conseil prendre une décision qui leur serait défavorable. Pour parer à cette éventualité, il faudrait que les membres soient autorisés à demander que soit pris un vote à la majorité double. Dans ce cas, l'adoption de la motion proposée nécessiterait l'appui de la majorité des représentants des employés et de la majorité des représentants de l'employeur.

(g) Résolution des impasses

Le Comité a examiné très attentivement la question du règlement des différends par une tierce partie. Il estime que les obligations fiduciaires des membres du conseil de gestion de la pension inciteraient fortement et même obligeraient ces derniers à trouver des solutions sans l'aide d'un tiers. En outre, d'après ce qui a pu être constaté dans les autres sphères de compétence, ce genre de processus n'est que très rarement utilisé. Toutefois, le Comité est d'avis qu'il est nécessaire de prévoir un tel processus. Afin d'éviter que le processus ne soit utilisé à la légère ou à mauvais escient, il faudrait préciser dans la loi établissant les nouveaux mécanismes de pension les questions qui pourront être réglées de cette façon, et prévoir également une procédure complexe qui soit de nature à empêcher les abus.

(h) Mesures minimums pour la responsabilité

Le Comité recommande de préciser dans la loi que le conseil doit se réunir au moins tous les trois mois, et aussi souvent que le conseil le juge nécessaire. Il recommande également que le conseil soit tenu de présenter un rapport annuel aux participants au régime, aux participants retraités et au Parlement, par l'entremise du ministre compétent.

(i) Soutien pendant la période de transition

Le Comité recommande que le Secrétariat du Conseil du Trésor donne son appui au conseil de gestion jusqu'à ce que celui-ci devienne opérationnel et dispose de son propre service de soutien.

MODALITÉS DU RÉGIME DE RETRAITE

Conformément au mandat que le Comité recommande de confier au conseil de gestion de la pension, ce dernier serait chargé d'établir les modalités du régime, ce qui veut dire bien entendu que le régime ne serait plus défini dans la loi, mais serait plutôt exposé dans un document jugé approprié par le conseil de gestion. Si la formule du double régime (ancien et nouveau) est retenue, le Comité prévoit que le nouveau régime sera, du moins au début, pratiquement identique au régime dont les modalités sont actuellement énoncées dans la *Loi sur la pension de la fonction publique*.

Le Comité recommande que le régime établi par le conseil soit assujetti aux dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu (LIR)* qui ont trait aux régimes de retraite agréés, et il accepte la

recommandation du ministre selon laquelle le régime devra être assujetti aux normes minimales énoncées dans la *Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension*. Le Comité recommande également de stipuler dans la loi de mise en oeuvre que le nouveau régime devra être établi de manière à garantir une protection complète contre l'inflation. Autrement dit, lorsque le conseil de gestion établira une politique cadre en matière de pension et les modalités précises du régime, il devra veiller à ce que le plan continue d'être financé de façon à assurer une pleine indexation.

ADMINISTRATION DU RÉGIME DE RETRAITE

Le Comité recommande que les dispositions actuelles concernant l'administration du régime soient maintenues et que la relation entre le conseil de gestion et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) soit officialisée dans un protocole d'entente basé sur la relation SCT-TPSGC.

De plus, le Comité accepte la recommandation du ministre selon laquelle les coûts relatifs à l'administration du régime devraient être imputés à la caisse de retraite. Il tient à préciser, toutefois, qu'il faudrait s'entendre au départ sur ce qui constitue des coûts administratifs. Le Comité recommande de confier l'administration des pensions à un seul organisme, et ce même dans le cas d'un double régime de retraite (ancien et nouveau), et de convenir dès le début de la façon de rajuster les coûts administratifs.

RECOMMANDATIONS PORTANT SUR LA MISE EN OEUVRE

Le Comité convient qu'un engagement officiel s'impose de la part du gouvernement avant les prochaines élections et qu'une stratégie de mise en oeuvre graduelle doit être adoptée. Afin qu'un projet de loi puisse être annoncé et adopté avant la fin du mandat du gouvernement, il faudrait que les parties intéressées entament tout de suite des pourparlers en vue d'en arriver à un «accord en matière de pension». Le projet de loi porterait sur des questions telles que l'étendue des attributions du conseil, la délégation de pouvoirs aux comités, la surveillance et la conformité. Le Comité recommande en outre que le gouvernement aille de l'avant avec ce projet de loi étant donné qu'il faudra un certain temps pour nommer les membres et les former avant leur entrée en fonction et permettre ainsi l'établissement d'un conseil qui soit opérationnel.

ANNEXE A

CADRE DE RÉFÉRENCE POUR UN CONSEIL FONDÉ DE PLEINS POUVOIRS

1. Composition du conseil et procédures

   - le nombre de membres et leur affiliation (employés, employeurs, pensionnés);
   - le processus de nomination des membres;
   - la marche à suivre pour les nominations initiales;
   - les attributions et pouvoirs du conseil;
   - les autorisations nécessaires pour embaucher le personnel, etc.;
   - l'autorisation de constituer des sous-comités, y compris les placements;
   - la méthode utilisée pour résoudre les impasses;
   - le quorum et la disposition ayant trait au vote à la majorité double;
   - l'autorisation de prendre des règlements en ce qui concerne le mode de fonctionnement du conseil;
   - les réunions trimestrielles et le rapport annuel aux participants au régime, aux participants retraités et au Parlement;
   - autorisation de rembourser les dépenses admissibles des représentants.

2. Accord en matière de pension

   - la répartition des surplus actuels et futurs;
   - les règles régissant l'établissement du ratio de cotisation employés-employeur;
   - les restrictions touchant la majoration des cotisations;
   - les accords sur l'ancien régime et le nouveau régime;
   - les participants au régime;
   - l'obligation de garantir une protection complète contre l'inflation;
   - les règles régissant la modification du régime;
   - les dispositions transitoires; (le Comité recommande de conserver le régime de retraite actuel comme mesure de transition);
   - les services relatifs à l'administration du régime (TPSGC).

3. Assujettissement à la LIR et à la LNPP

   - l'obligation d'administrer le régime conformément à ces deux lois;
   - la répartition des surplus et des déficits;
   - l'obligation de respecter les normes minimales (LNPP) et les restrictions (LIR);
   - les indications relatives aux hypothèses actuarielles;
   - les exigences en matière de déclaration et de rapport.

à la charte (loi), à la *Loi canadienne sur les droits de la personne* (régime) et à d'autres règles applicables.

5. Vérification annuelle des activités du conseil

   - la qualité de l'administration du régime;
   - l'exactitude des paiements versés au Compte et effectués sur le Compte, et le moment où sont effectués ces paiements.

6. Obligations fiduciaires du conseil

   - formation obligatoire des membres du conseil;
   - obligations imposées aux comités par la common law.

Normes de conduite

   - personne raisonnable qui gère les biens d'autrui;
   - agir exclusivement dans l'intérêt de la fiducie et des bénéficiaires;
   - s'acquitter avec soins et diligence de toutes ses obligations;
   - être impartial envers les bénéficiaires.

Personne prudente

   - trouver et analyser des solutions de rechange raisonnables;
   - étayer les décisions;
   - déléguer au besoin;
   - consulter des experts;
   - surveiller tous les mandataires et soi-même.

Représentants des participants au régime - six

Deux personnes nommées pour une période d'un an
Deux personnes nommées pour une période de deux ans
Deux personnes nommées pour une période de trois ans

Représentant des participants retraités - un

Une personne nommée pour une période de deux ans

Représentants de l'employeur - six

Deux personnes nommées pour une période d'un an
Deux personnes nommées pour une période de deux ans
Deux personnes nommées pour une période de trois ans

Nominations ultérieures

Tous les représentants seraient nommés pour une période de trois ans. Vous n'avez pas demandé de précisions à ce sujet.